

Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK
Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement DTAP

Conferenza svizzera dei direttori delle pubbliche costruzioni, della pianificazione del territorio e dell'ambiente DCPA

Postfach 422 CH-8034 Zürich T 044 342 23 00 F 044 342 23 01 bpuk@dr-ganz.ch www.bpuk.ch

Interkantionales Organ
Harmonisierung Baubegriffe

Beschluss vom 15. Januar 2009

Beschluss des Interkantonalen Organs Harmonisierung Baubegriffe zur Ausnahmeregelung „Ausnützungsziffer – Geschossflächenziffer“

I.

1. An der Hauptversammlung vom 22. September 2005 beschloss die BPUK die „Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe“ (IVHB). Die BPUK empfahl den Kantonen Beitritt.
2. Die Vereinbarung tritt in Kraft, sobald ihr sechs Kantone beigetreten sind (Art. 8 IVHB). Bis heute haben die Kantone Graubünden, Bern und Fribourg den Beitritt erklärt. Die Vereinbarung ist somit noch nicht in Kraft.
3. Heute sind Ausführungs- und Spezialregelungen zu beschliessen. Das Interkantonale Organ, das gebildet wird durch die Mitglieder der BPUK, die der Vereinbarung beigetreten sind, hat noch keinen Bestand. Es ergibt sich somit, dass weiterhin die Gesamtheit der Mitglieder der BPUK das Entscheidgremium bildet.
4. Die Aufgaben (Zuständigkeiten) des Interkantonalen Organs sind in Art. 4 IVHB geregelt. Es vollzieht die Vereinbarung und regelt die Anwendung.

Unter Anwendung darf auch die Auslegung unklarer und unvollständiger Bestimmungen verstanden werden. Da die Vereinbarung nicht self-executing ist, kann die Umsetzung in den Kantonen eine verschiedene sein. Dem Interkantonalen Organ kommt dabei die Aufgabe zu, zu beurteilen, ob die Umsetzung rechtsgenügend ist. Daraus folgt, dass dem Interkantonalen Organ ein Ermessensspielraum zusteht, allfällige Vorbehalte zu akzeptieren, die mit einem Beitritt verbunden werden. Als Gesetzgeber kommt ihm auch eine rechtspolitische Entscheidungsbefugnis zu.

II.

1. An der Hauptversammlung 2008 der BPUK wurde sinngemäss der Antrag gestellt, ein Kanton solle der IVHB solle auch unter Beibehaltung des Begriffes „Ausnützungsziffer“ und Verzicht auf Übernahme des Begriffes „Geschossflächenziffer“ in der kantonalen Gesetzgebung beigetreten können. Mehrere BPUK-Mitglieder unterstützen dieses Anliegen. Auf eine Abstimmung wurde verzichtet, weil zuerst die Meinung der Fachkommission eingeholt werden solle.
2. Eine kleine interne Vernehmlassung bei den Kantonen, aber insbesondere bei der Fachkommission, welche das Konkordat vorbereitet hatte, führte zu folgenden Resultaten:

Expertenkommissionen

1 Mitglied lehnt eine entsprechende Ausnahmeregelung ab.

4 Mitglieder können eine entsprechende Ausnahmeregelung akzeptieren.

Mitglieder des Interkantonalen Organs

1 Mitglied eines Kantons, der bereits beigetreten ist, lehnt die Ausnahmeregelung ab.

5 Mitglieder bejahen die Ausnahmeregelung ausdrücklich, darunter insbesondere zwei Mitglieder, die bereits beigetreten sind.

Die übrigen Mitglieder äusserten sich nicht.

3. Die formelle Abstimmung bei allen Kantonen (Mitglieder der BPUK) vom 04.12.08 ergab folgendes Resultat:
 - 1 Mitglied eines Kantons, der bereits beigetreten ist, lehnt die Ausnahmeregelung ab.
 - 1 Mitglied äussert sich kritisch, allerdings ohne ausdrücklich eine ablehnende Stellungnahme abzugeben, sondern kritisiert vielmehr die Übersetzung.
 - 2 Mitglieder befürworten die Anpassung, enthalten sich aber der Stimme, weil sie keine Beitrittsabsichten haben (Stimmenthaltung).
 - 22 Mitglieder stimmen der Möglichkeit der Ausnahmebestimmung zu, äussern sich aber nicht dazu, ob sie davon Gebrauch machen wollen oder nicht.

III.

1. Mit Ziffer 8.2 des Anhangs 1 zur IVHB wird die Geschossflächenziffer (Verhältnis der Summen aller Geschossflächen zur anrechenbaren Grundstücksfläche) eingeführt. Die Geschossflächenziffer soll die Ausnützungsziffer ersetzen (Ziff. 8.2 der Erläuterungen der einzelnen Definitionen des Anhangs). Grund für den Ersatz der Ausnützungsziffer durch die Geschossflächenziffer ist die unterschiedliche Definition dieser Begriffe in den Kantonen. Dieser Begriff ist nicht eindeutig. In mehreren Kantonen wird er verschieden formuliert. Die von den BPUK als Mitherausgeber publizierte Broschüre „Harmonisierung bei gleichzeitiger Wahrung der Eigenständigkeit“ (November 2007) zeigt dies an einem Beispiel auf. Bei der Anwendung der verschiedenen Definitionen und Masse der Ausnützungsziffer auf ein ‚Normalhaus‘ ergeben sich Nutzflä-

chen von 321 bis 546 m² und erforderliche Grundstücksflächen (bei einer Ausnützungsziffer von 0.5) von 643 bis 1093m².

2. Mit Recht verweist auch der Kanton Fribourg mit Eingabe vom 10. Oktober 2008 darauf hin, dass die bereits beigetretenen Kantone sich den Bestimmungen des Konkordates unterstellt haben, obwohl sie seinerzeit die Beibehaltung der Ausnützungsziffer begrüsst hätten.

IV.

1. Mit dem Beitritt zur IVHB verpflichtet sich der betreffende Kanton, im Anhang aufgeführte Baubegriffe und Messweisen in die eigene Gesetzgebung zu überführen.

Allerdings müssen die Definitionen und Messweisen nur insoweit in die kantonale Gesetzgebung übernommen werden, als der Regelungsgegenstand im Kanton zur Anwendung kommt oder kommen soll (Art. 2 IVHB; Musterbotschaft Ziff. 6, Seite 12f). Es ist somit durchaus möglich, nur einen Teil der 30 Begriffe und Messweisen der IVHB zu übernehmen. Dabei dürfen aber an Stelle der nicht-übernommenen Begriffe nicht widersprüchliche oder abweichende Regelungen formuliert werden.

2. Die Geschossflächenziffer kann von den übrigen Begriffen und Messweisen der IVHB getrennt betrachtet werden, weil keine Abhängigkeit besteht. Grundsätzlich ist es möglich, der IVHB beizutreten ohne eine Verpflichtung einzugehen, auch den Begriff Geschossflächenziffer zu übernehmen. Es ist aber zu prüfen, ob Art. 2 IVHB dann die Beibehaltung der Ausnützungsziffer verbietet.
3. Art. 2 Abs. 2 IVHB behandelt in erster Linie den Fall, wo ein Kanton einzelne Messweisen / Begriffe nicht übernehmen will, dafür aber parallel dazu selbstständig neue und abweichende Regelungen formuliert.

Diejenigen Kantone, die eine Ausnahmeregelung im Sinne eines Vorbehaltes wünschen, übernehmen die 29 Begriffe ohne Geschossflächenziffer und führen eine andere Nutzungsziffer. Art. 2 Abs. 2 IVHB regelt diesen Fall nicht ausdrücklich. Es steht somit dem Interkantonalen Organ zu, hier eine angemessene Regelung zu finden, bzw. seine früheren Ausführungen zu präzisieren.

4. Unterschiedliche Definitionen im Bereich der Nutzungsbemessung dem Harmonisierungsziel der IVHB laufen zuwider. Somit ist lediglich ein Beitritt mit Ausklammerung der Ausnützungsziffer und nur dieses/r Begriff/Messweise denkbar.

Es muss berücksichtigt werden, dass der Gesetzgeber die IVHB nicht als umfassendes Regelungswerk ausgestaltet hat, sondern als Teilschritt. Damit hat er den politischen Gegebenheiten Rechnung getragen. In der Musterbotschaft wird darauf hingewiesen, dass gemäss politischem Willen eine umfassende Harmonisierung politisch nicht realisierbar ist und dass deswegen eine Beschränkung auf einige Begriffe und Messweisen angebracht ist. Später kann eine Weiterentwicklung vorgesehen werden. Damit wird ein schrittweises Vorgehen gewählt.

Die politische Situation kann demnach in die Überlegungen einbezogen werden. Diejenigen Kantone, die eine Ausnahmeregelung wünschen, weisen glaubhaft darauf hin, dass ohne Vorbehalt zur Ausnützungsziffer die zuständigen Legislativen dem Beitritt des entsprechenden Kantons zur Vereinbarung nicht zustimmen würden, wenn der Begriff Ausnützungsziffer durch Geschossflächenziffer ersetzt werden muss. Auch aus politischen Gründen drängt sich damit auf, unter solchen Umständen einen Vorbehalt zuzulassen, dass der Begriff „Geschossflächenziffer“ nicht übernommen wird..

Der Gesetzgeber kann und darf hier berücksichtigen, dass dennoch alle übrigen Bestimmungen übernommen werden. Damit wird das angestrebte Harmonisierungsziel zwar nicht ganz erreicht, aber doch zu 29/30.

Schliesslich ist von grosser Bedeutung, dass die Vereinbarung bald in Rechtskraft erwächst, weil auf Bundesebene mehrere Vorstösse eine Bundesregelung fordern. Diesen Forderungen kann nur mit einer rechtsgültigen Vereinbarung wirksam entgegengetreten werden.

5. Die vorstehenden Überlegungen gelten nur für die Ausnützungsziffer, der in Literatur und Judikatur eine besondere Bedeutung zugemessen wird und damit von grosser politischen Bedeutung ist. Für andere Begriffe können diese Ausführungen nicht analog beigezogen werden.

Beschluss

1. Das interkantonale Organ Harmonisierung Baubegriffe stellt fest, dass ein Kanton der Vereinbarung auch beitreten kann, wenn er den Begriff/Messweise ‚Geschossflächenziffer‘ nicht übernimmt und eine andere Nutzungsziffer führt.
2. Mitteilung an die Mitglieder der BPUK als Mitglieder des Interkantonalen Organs.

Zürich, 15. Januar 2009

für das Interkantonale Organ



Dr. George Ganz